

CORRUPTION IN THE LIGHT OF THE EU ANTI-CORRUPTION REPORT (2014)

KORUPCJA W ŚWIETLE UNIJNEGO RAPORTU O ZWALCZANIU KORUPCJI (2014)

ABSTRACT

Despite the numerous programs undertaken by the European Union and the Member States, the phenomenon of corruption is not extinguished. That is why the European Commission, in 2014, has prepared an appropriate report on the issue of corruption. According to the EC, the causes of the corruption may be different. But its struggle depends to a large extent on the effective policies of the states and the Union. The basic tool to fight corruption is openness and transparency. Such a policy can discourage corruption and contribute to the disclosure of crime at the time of their occurrence. Most Member States already have relevant legislation in this area, and only some of them are on the road to adopting such a law. One Member State has even developed an online proposal that offers an overview of all public sector expenditures on goods and services. Also, according to the European Commission, the transparency of lobbying is a very important instrument for combating corruption. In a complex world of public policy, it is desirable that the public administration bodies conduct the ongoing dialogue with external stakeholders. All interested parties should be able to express themselves, but this should be done in a transparent manner.

STRESZCZENIE

Mimo licznych programów podejmowanych przez Unię Europejską i państwa członkowskie zjawisko korupcji się nie wygasza. Dlatego Komisja Europejska w 2014 r. przygotowała stosowny raport na temat korupcji. Według KE przyczyny rodzące

zjawisko korupcji mogą być różne. Ale jej walka zależy w dużej mierze od skutecznej polityki państwa czy Unii. Podstawowym narzędziem do walki z korupcją jest otwartość i przejrzystość. Taka polityka może zniechęcać do korupcji i przyczynić się do ujawnienia przestępstwa w momencie ich wystąpienia. Większość państw członkowskich już ma odpowiednie przepisy w tym zakresie, a tylko niektóre z nich są na drodze do przyjęcia takiego prawa. Jedno państwo członkowskie opracowało nawet wniosek online, który oferuje przegląd wszystkich wydatków sektora publicznego od towarów i usług. W końcu niezwykle ważnym instrumentem do walki z korupcją, według Komisji Europejskiej, jest transparentność lobbingu. W skomplikowanym świecie polityki publicznej pożądanym jest, aby organy administracji publicznej prowadziły stały dialog z zewnętrznymi interesariuszami. Wszystkie zainteresowane strony powinny mieć możliwość wypowiedzenia się, ale powinno to odbywać się w sposób przejrzysty.

KEYWORDS: *corruption, international law, European Union law, the European Commission, the fight against corruption*

SŁOWA KLUCZOWE: *korupcja, prawo międzynarodowe, prawa Unii Europejskiej, Komisja Europejska, zwalczanie korupcji*

WPROWADZENIE

Korupcja jest jednym z tych negatywnych fenomenów społecznych, które pomimo systemowego zwalczania nie spada, lecz rośnie. Zwalczaniu tego zjawiska poświęca się wiele coraz to nowszych aktów prawnych, krajowych i międzynarodowych, programów i strategii, powołuje się liczne instytucje. Organizowane są liczne konferencje naukowe, m.in. przez Kętrzyńskie Centrum Szkolenia Straży Granicznej. Mimo podejmowania tylu licznych działań korupcja nie znika, a nawet w poczuciu społecznym narasta (Chodak, 2013, s. 309–332; Sitek, 2012, s. 477–496; Sitek, 2013, s. 203–220; Wójcicka, 2013, s. 475–489; Zawisza, 2012, s. 187–202).

Według danych Unii Europejskiej straty, jakie ponosi Unia z tytułu działań korupcyjnych, wynoszą ok. 120 miliardów euro rocznie. Jest to nieco mniej niż budżet Unii, który w 2015 roku wyniósł 141,2 mld euro. Problem korupcji znajduje też swoje odzwierciedlenie w poglądach opinii publicznej, której badania pokazują, że aż 76% badanych przekonanych jest o bardzo szerokim rozpowszechnieniu korupcji, 56% uważa zaś, że jej poziom w ostatnich trzech latach znacząco wzrósł (*Anti-Corruption report*).

Z tych też względów Komisja Europejska w lutym 2014 r. przygotowała i przedstawiła raport dotyczący korupcji w Unii z ukazaniem tego zjawiska w poszczególnych krajach członkowskich. Raport ten pokazuje, że zjawisko korupcji jest zróżnicowane i w każdym kraju ma swoją specyfikę co do natury i formy. Co z kolei skłania do bardziej zintensyfikowanych działań ze strony Unii (Tekst raportu – wszelkie dane i zestawienia zawarte w niniejszej publikacji pochodzą z Raportu Komisji Europejskiej dotyczącego zwalczania korupcji).

Raport składa się z sześciu działów, które zostaną przedstawione w niniejszym opracowaniu. Celem tego opracowania jest ukazanie rozmiarów korupcji poprzez pryzmat raportu Komisji Europejskiej, który powstał na bazie badań i opracowań naukowych o charakterze ponadnarodowym. Tym samym będzie można wykazać, jak bardzo jest to groźne zjawisko dla gospodarki, ale również dla destrukcji społeczeństwa, struktur państwa i samej Unii.

WYNIKI BADAŃ EUROBAROMETRU BADAŃ NAD ROZUMIENIEM KORUPCJI I JEJ DOŚWIADCZENIA

Eurobarometr w 2013 roku przeprowadził dwa badania opinii publicznej. Pierwsze z nich dotyczyło oceny występowania zjawiska korupcji, czy też subiektywnego odczucia respondentów co do poziomu korupcji w społeczeństwie. Drugie badania dotyczyło własnych doświadczeń osób badanych, w tym czy dającymi lub biorącymi jakieś korzyści majątkowe.

Badania te pokazały, że najniższy poziom korupcji występuje w Danii, Finlandii, Luksemburgu, Wielkiej Brytanii i Szwecji. W tych krajach mniej niż 1% badanych miało styczność ze zjawiskiem korupcji. Z kolei społeczne odczucie o poziomie tego zjawiska w tych krajach kształtuje się odpowiednio na poziomie 20%, 29%, 42%, 64% i 44%.

Kolejną grupę stanowią takie kraje, jak: Niemcy, Holandia, Belgia, Estonia i Francja, gdzie bezpośrednią styczność ze zjawiskiem korupcji miało ok. 2% respondentów. W Austrii już było to 5%. Polska niestety należy do grupy krajów o podwyższonym poziomie korupcji i aż 15% badanych stwierdziło, że miała styczność, czyli doświadczenie uczestniczenia w tym procederze. Podobnie jest w Słowacji (14%) i na Węgrzech (13%). Również dość wysoka

jest ocena występowania korupcji w tych krajach, i tak w Polsce aż 82% badanych twierdzi, że korupcja jest powszechna, na Węgrzech 89% i na Słowacji 90% (Chodak, 2012, s. 477–496).

Ankietowani jednocześnie wskazywali te obszary, w których bezpośrednio spotkali się z płaceniem łapówki. Najwięcej z nich wskazało wszelkiego rodzaju usługi medyczne, i to we wszystkich krajach. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy respondenci wskazywali na problemy strukturalne w opiece zdrowia, które w obecnym stanie są zachętą do płacenia łapówki personelowi medycznemu za „lepsze” świadczenie usług medycznych, i tak opłacanych ze środków publicznych lub ubezpieczenia. Wskazywano również na przypadki wymuszania łapówki za świadczenia należne. Inne zaś obszary życia publicznego, jak policja, celnicy, politycy, służby prokuratorskie, były wskazywane jedynie w przypadkach mniej niż 1%.

Z przeprowadzonych badań wynika, że prawie 76% badanych uważa, że korupcja jest powszechna w ich własnym kraju. Ten uśredniony wynik badania opinii nie oddaje w pełni rzeczywistości, a mianowicie w Grecji aż 99% uważa, że korupcja jest powszechna, we Włoszech, tak uważa 97%, na Litwie, w Hiszpanii i Czechach 95%.

Około 73% badanych uważa, że wręczenie łapówki w powiązaniu z koneksjami pozwala na łatwiejsze otrzymanie usług publicznych (miejsca pracy w administracji czy zamówienia publicznego) w swoim kraju. Ten uśredniony wynik różnie kształtuje się w poszczególnych państwach. I tak aż 93% tak właśnie uważa Greków, 92% Cypryjczyków, 89% Słowaków i Chorwatów.

Około 67% badanych uważa, że brakuje transparentności w finansowaniu partii politycznych. Najwyższy odsetek tak uważających jest w Hiszpanii (87%), w Czechach (81%), ale w Danii jest to tylko 47%, w Wielkiej Brytanii 54%, w Szwecji 55% i Finlandii 56%. Społeczeństwo zatem wyraźnie wskazuje na potrzebę większej transparentności w finansowaniu partii politycznych, również w państwach o tzw. stabilnej i dojrzałej demokracji.

Ciekawe wyniki pojawiają się również w obszarze badania firm pod kątem ich oceny korupcji jako przeszkody w prowadzeniu działalności gospodarczej. Na poziomie europejskim więcej niż 4 na 10 firm uważa korupcję za problem dla prowadzenia i rozwoju biznesu. Wskazują, że korupcja po-

wiązana jest nierzadko z innymi patologiami społecznymi, zwłaszcza nepotyzmem i budowaniem wokół urzędników grupy klientelizmu. Według przedsiębiorców te negatywne zjawiska najbardziej uwidaczniają się w sektorze budowlanym, gdzie aż 50% badanych uważa je za bariery w prowadzeniu i rozwoju biznesu oraz w sektorze telekomunikacji i firm IT, gdzie analogicznie jest 33%. Badanie wpływu korupcji na prowadzenie i rozwój biznesu pokazuje jeszcze jedną prawidłowość, a mianowicie jej wpływ najbardziej uwidacznia się w przypadku prowadzenia mniejszych firm, których nie jest stać na odpowiednią obsługę prawną. Analizując wyniki badań, można powiedzieć, że najwyższy poziom korupcji urzędniczej w obszarze działalności gospodarczej występuje w Czechach (71%), Portugalii (68%), Grecji i Słowacji (oba 66%).

Na koniec tej części raportu, jego autorzy przedstawiają ocenę społeczną skuteczności państwa w zwalczaniu zjawiska korupcji. I tak 23% Europejczyków uważa, że państwa europejskie dość dobrze sobie radzą w walce z tym zjawiskiem, 26% zaś uważa, że to dotychczasowe działania państwa, zwłaszcza metody zwalczania korupcji nie są wystarczające.

GŁÓWNE WNIOSKI PŁYNĄCE Z RAPORTU KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Autorzy Raportu w sprawie zwalczania korupcji podkreślają, że środki i metody zwalczania zjawiska korupcji w Unii Europejskiej często okazują się niewłaściwe lub nieskuteczne, przez co nie przyniosły spodziewanych efektów. Najbardziej podatnym obszarem na praktyki korupcyjne są zamówienia publiczne, i to z powodu wadliwych mechanizmów kontroli i zarządzania ryzykiem. Stąd zamówieniom publicznym Komisja Europejska poświęciła cały rozdział przedmiotowego raportu. Zamówienia publiczne i ich związek z korupcją nie będą jednak przedmiotem niniejszego opracowania. Podjęcie się tego zadania wymagałoby znacznie szerszych badań i rozwinięcia tej publikacji, aby samego problemu nie potraktować zbyt pobieżnie.

Omówienie głównych problemów związanych z korupcją, a wynikających z przeprowadzanych badań opinii publicznej, skoncentrowano w czterech obszarach: wymiar polityczny, mechanizmy kontroli i prewencji, środków represji i ostatni obszar to obszary ryzyk.

Wymiar polityczny

W wielu państwach unijnych wprowadzona została narodowa strategia zwalczania korupcji. Również w Polsce Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 2013 r. przygotowało Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013–2018 (Tekst programu). Analogiczne programy przyjęte w innych państwach członkowskich zawierają zdefiniowane obszary ryzyka korupcją i sposoby ich powstawania. Programy czy strategie zawierają również określone metody i środki zwalczania korupcji w powiązaniu z potrzebami danego państwa i stopniem rozwoju ekonomicznego, który determinuje też poziom korupcji. Nie jest bowiem tajemnicą, że zjawisko korupcji narasta w krajach biedniejszych lub z dużymi problemami gospodarczymi. Słusznie zauważa Komisja Europejska, że programy zwalczania korupcji, aby były skuteczne, muszą być centralnie zarządzane lub koordynowane.

Wiele państw unijnych oprócz strategii czy programów zwalczania korupcji wprowadziło również odpowiednie regulacje prawne lub zbudowało system instytucji służących do zwalczania korupcji, jak np. w Polsce powołano do życia Centralne Biuro Antykorupcyjne. Jednak jak podkreślono w tym raporcie, te dodatkowe działania nie zawsze prowadzą do widzialnych rezultatów. Dowodem jest fakt, że w niektórych państwach bardziej skuteczne są działania prewencyjne, zwłaszcza uświadomienia społeczeństwa oraz wprowadzenie całkowitej transparentności funkcjonowania urzędów.

Ważnym elementem zwalczania korupcji jest podniesienie poziomu odpowiedzialności politycznej urzędników publicznych. Jest to konieczne działanie po serii skandali korupcyjnych w Unii w latach 90. XX w. i na początku obecnego wieku, również w łonie samej Komisji Europejskiej. Protesty społeczne mające wówczas miejsce doprowadziły elity polityczne do większej integracji i zwiększenia odpowiedzialności politycznej decydentów, łącznie z utratą stanowiska nawet za tolerowanie korupcji w swoim otoczeniu. Powstały wówczas pierwsze kodeksy etyczne dla polityków, zwłaszcza obieralnych, które jednak nie zawierały, bo też zresztą i nie mogły zawierać, żadnych sankcji karnych. Niemniej wybuchły wówczas skandale korupcyjne spowodowały dyskredytację samego państwa i jego elit politycznych na arenie międzynarodowej, zmuszając tym samym do podjęcia bardziej skutecznych działań zmierzających do zwalczania korupcji na najwyższych stanowiskach w pań-

stwie. Niewątpliwą przeszkodą w skutecznym zwalczaniu korupcji jest brak jednolitej w prawie unijnym definicji pojęcia funkcjonariusza publicznego. Taka definicja pozwoliłaby na lepsze dookreślenie czynów korupcyjnych oraz rodzaje sankcji karnych.

W raporcie zwrócono uwagę również na zbytne upolitycznienie, przynajmniej w niektórych krajach, wyboru urzędników na funkcje publiczne, zarówno centralne, jak i średniego szczebla. Praktyki takie sprzyjają rozwojowi zjawiska korupcji, zwiększają ryzyko konfliktu interesów, osłabiają mechanizmy kontroli i negatywnie wpływają na wiarygodność administracji publicznej w całości.

Korupcja w sferze politycznej związana jest również z finansowaniem partii politycznych. W wielu krajach w tym zakresie co jakiś czas pojawiają się skandale i afery związane z nielegalnym finansowaniem partii politycznych. Takie zdarzenie miało miejsce w 1999 r. nawet w Niemczech, i to z taką znaną postacią i zasłużoną dla Niemiec, jakim był wieloletni kanclerz Niemiec Helmut Kohl (Matzke, 2012). Obok nielegalnego finansowania partii, w niektórych państwach członkowskich pojawia się zjawisko kupowania głosów czy inne niedozwolone formy wpływania na elektorat wyborczy. Zjawiska te, występujące w niektórych państwach członkowskich, są skutkiem niewdrożenia zaleceń, zwłaszcza ustawodawczych zalecanych przez GRECO (*Group of States against Corruption*).

Mechanizm kontroli i prewencji

W procesie zwalczania korupcji najważniejsza jest polityka zapobiegania, która obejmuje różnorodne aspekty, w tym jednoznaczne zasady etyczne, poznaczone dla polityki, przejrzystość działań zwiększających świadomość, budowanie kultury uczciwości w ramach różnych organizacji, budowanie etosu działań uczciwych, wprowadzenie skutecznych mechanizmów kontroli wewnętrznej, łatwy dostęp do informacji w interesie publicznym, skuteczne systemy oceny działalności instytucji publicznych.

Komisja Europejska odnotowała również istnienie znacznej przepaści między państwami członkowskimi w sprawie zapobiegania korupcji. Dla niektórych państw realizacja polityki prewencyjnej została tak dalece rozdrobniona, że nie widać przekonujących wyników walki z korupcją. Forma wzięła górę

nad treścią. Dla innych z kolei państw skuteczne zapobieganie przyczyniło się do wypracowania reputacji „czystych państw” (*clean countries*). Są też państwa, które nie dostrzegają korupcji jako problemu czy zagrożenia społecznego, stąd nie podejmują działań prewencyjnych. W Raporcie podkreślono, że najlepsze działania prewencyjne w zakresie zwalczania korupcji posiada Holandia.

W walce z korupcją ważną rolę odgrywają mechanizmy kontroli w zakresie zapobiegania i wykrywania korupcji w instytucjach publicznych. Rolę kontrolera powierza się najczęściej organom ścigania i prokuratury lub wyspecjalizowanym Agencjom, tak jak w Polsce CBA. Jednak skuteczne zwalczanie korupcji wymaga kompleksowego i zintegrowanego działania wszystkich organów zaangażowanych w kontrolę prezencyjną i wykrywczą korupcji. Jednym z takich organów kontrolnych mogą być trybunały lub sądy obrachunkowe, funkcjonujące już w niektórych państwach członkowskich, a organizowane na wzór Trybunału Obrachunkowego UE. Instytucje te kontrolują wpływy i wydatki, na tej podstawie mogą informować organy ścigania o podejrzeniu korupcji. Instytucje te mogą kontrolować finanse partii i finansowanie kampanii wyborczych.

Najważniejsze jednak są kontrole wewnętrzne i zewnętrzne na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Komisja Europejska zauważyła, że w wielu państwach członkowskich kontrola wewnętrzna, szczególnie na szczeblu lokalnym, jest dość słaba i nieskoordynowana. Stąd postuluje się wzmocnienie takich kontroli i dostosowanie ich do polityki prewencyjnej w celu osiągnięcia wymiernych i trwałych rezultatów w walce z korupcją.

Jednym z mechanizmów kontrolnych służących do zwalczania korupcji jest składanie i ujawnianie oświadczeń majątkowych określonych ustawowo grup urzędników. Praktyka pod tym względem w różnych krajach jest zróżnicowana. W niektórych przypadkach publicznie w internecie ujawniane są wszystkie oświadczenia majątkowe urzędników publicznych, np. w Danii, w innych krajach upublicznia się oświadczenia tylko niektórych urzędników, spośród tych, którzy są zobowiązani do złożenia takich oświadczeń. W Polsce np. nie ujawnia się oświadczeń sędziów. Przyjmuje się, że złożenie takiego oświadczenia ma też charakter prewencyjny. Oświadczenia te są następnie badane. I pod tym względem również w poszczególnych państwach członkowskich są różne praktyki. W niektórych z nich sprawdzenie oświadczeń majątkowych urzędników publicznych dokonują wyspecjalizowane agencje.

Oświadczenia majątkowe mają jeszcze jedną funkcję, a mianowicie pozwalają na uniknięcie konfliktu interesów między majątkiem urzędnika a decyzjami, które podejmuje w związku z pełnieniem urzędu. Właśnie ze względu na możliwość wystąpienia konfliktu interesu pomiędzy majątkiem urzędnika, będącego jednocześnie potencjalnym źródłem korupcji, wielokrotnie powracano do tych kwestii w różnych dokumentach GRECO, OECD czy Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 14 grudnia 2005 r. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę w dniu 15 września 2006 roku (Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563). W wielu państwach wprowadzono stosowne regulacje prawem czy powołano instytucje monitorujące możliwe obszary konfliktu interesów. Jest to oczywiście dobry kierunek zwalczania zjawisk korupcji w Unii.

W Raporcie zauważono, że przewidziany system kar dyscyplinarnych dla urzędników państwowych i samorządowych, przewidziany za czyny korupcyjne lub za działanie w sytuacji konfliktu interesów są nieskuteczne. Nieskuteczny też jest środek polegający na unieważnieniu umów lub procedur zawartych w sytuacji konfliktu interesu, nakaz zwrotu oszacowanej szkody czy uszczerbku w finansach publicznych. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że naprawienie wszelkich szkód dokonuje się w trybie cywilnym, niezwykle długim i rządzącym się swoimi zasadami.

Coraz bardziej rozpowszechnia się praktyka przechodzenia pracowników ze sfery publicznej do prywatnej. Samo zjawisko jako takie nie jest szkodliwe, a niekiedy i pożyteczne. Niestety, niesie ze sobą ryzyko, że funkcjonariusz publiczny zabiera ze sobą tajemnice państwowe, kontakty, które następnie wykorzystuje w nowym miejscu pracy przeciwko Skarbowi Państwa. Taki jest też odbiór społeczny takiego zachowania, tak było w przypadku byłego kanclerza Niemiec Gerarda Schroedera, którego zatrudniono później w jednej z rosyjskich korporacji gazowych.

Środki represyjne

Środki represyjne, jakie według Komisji Europejskiej należy podjąć, powinny mieć charakter karny, dalej należy stworzyć odpowiedni system instytucji zwalczających korupcję oraz odpowiednią bazę legislacyjną, śledczą i sądowniczą.

W większości państw europejskich zostały wprowadzone sankcje karne za czyny korupcyjne zgodnie z zaleceniami Rady Europy, Unii Europejskiej czy wspomnianej konwencji ONZ. Co więcej, obecnie większość państw członkowskich dokonuje rewizji i proponuje reformę prawa karnego i przewidzianych procedur służących do walki z korupcją. Celem tych działań jest sprawienie, aby przepisy były skuteczniejsze, a procedury szybsze.

Problemem jest także jakość i nierówność transpozycji do systemów krajowych decyzji ramowej Rady 2003/568/WSiSW z 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym (Dz.Urz. UE L 2003 Nr 192, s. 54–56). Istnieją szczególne braki w transpozycji przepisów dotyczących kryminalizacji wszystkich elementów aktywnego i biernego przekupstwa, a także odpowiedzialności osób prawnych. Nawet dla państw członkowskich, które dokonały transpozycji decyzji ramowej, informacja o skuteczności egzekucji jest dość uboga.

Z założenia każde państwo samo ma decydować o sposobie organizacji instytucji zajmujących się zwalczaniem korupcji, uwzględniając jednocześnie uwarunkowania lokalnej kultury prawnej i organizacji systemu wymiaru sprawiedliwości. Wiele z państw członkowskich ma centralną agencję zajmującą się zwalczaniem korupcji. Samo jednak stworzenie takiej agencji nie gwarantuje jednak skutecznej walki z korupcją. Skuteczność takiej agencji zależy od zagwarantowania jej politycznej niezależności, zatrudnianiu pracowników z dużą wiedzą merytoryczną i o pewnym etosie moralnym, poziomu interdyscyplinarnej współpracy między zespołami merytorycznymi, szybki dostęp do baz danych. W niektórych państwach agencje takie w przypadku dochodzenia przeciwko wysokim funkcjonariuszom państwa doznają daleko idących presji politycznych.

Skuteczne zwalczanie zjawiska korupcji wymaga daleko idącej niezależności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Nie wystarczy bowiem sam system kar zapisany w prawie materialnym, czyli w kodeksach czy ustawach. Konieczne jest również egzekwowanie prawa w sposób jednolity i zdecydowany zwłaszcza w przypadku korupcji. Zróżnicowane orzecznictwo, niejednolite procedury dochodzenia czy niejednolitość zachowania prokuratury osłabia zdecydowanie zwalczanie korupcji. Komisja Europejska w Raporcie podkreśla, że w niektórych państwach członkowskich ściganie uczestników

procedury korupcji jest wątpliwe lub bardzo długie. Sądy muszą być całkowicie niezawisłe, a sędziowie powinni odznaczać się wysokimi kwalifikacjami etycznymi. Kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, zdaniem Komisji, jest powoływanie i odwoływanie szefów sądów. Powoływanie ich przez organy polityczne, np. ministra sprawiedliwości, może być okazją do wywierania nacisków politycznych. Do tego dochodzi również konieczność kontroli sędziów pod kątem ich związków z różnymi grupami lobbingsowymi.

W kilku państwach członkowskich jest brak determinacji i potencjału sądu w celu rozwiązania złożonych i delikatnych spraw korupcyjnych. W niektórych państwach członkowskich przewlekłość postępowania doprowadza do ryzyka przedawnienia zarzutów. Zawieszania tych spraw lub zbyt pobłażliwe wyroki w niektórych państwach członkowskich stały się pewnym wzorcem dla innych sądów i zachętą do dalszego działania korupcyjnego dla sprawców. Tylko w jednym z państw członkowskich oceniono dobrze system wymiaru sprawiedliwości, jako skuteczne narzędzie do walki z korupcją.

W końcu należy zauważyć, że uchybienia proceduralne często mogą utrudniać śledztwo w sprawach o korupcję, tak jest w niektórych państwach członkowskich. Przykłady obejmują sytuacje, w których występuje nadmiar lub też brak przejrzystości przepisów dotyczących immunitetów. Ponadto przeszkodą mogą być trudne procedury dostępu do baz danych banków czy zasobów teleinformatycznych.

Specyficzne obszary ryzyka

Pierwszym obszarem ryzyka są tzw. małe korupcje. Podjęte działania przez państwa członkowskie, a także Unię Europejską sprawiły, że skala zjawiska się zmniejszyła. Niemniej jednak nadal mamy do czynienia z tzw. zjawiskiem drobnej korupcji, czyli wręczaniem drobnych podarków czy prezentów, to zjawisko występuje najczęściej na obszarze szeroko rozumianej służby zdrowia, o czym było już wcześniej mówione. To zjawisko występuje nawet w krajach o bardzo niskim poziomie korupcji.

Kolejnym obszarem ryzyka zagrożenia korupcją jest administracja lokalna i regionalna, gdzie kontrola zwłaszcza wewnętrzna wydaje się słabsza niż na szczeblu centralnym. W tym obszarze istnieją znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi. Sprzyjają temu zbyt szerokie dyskrecjonalne upraw-

nienia samorządów regionalnych lub władz lokalnych (które również zarządzają znacznymi zasobami finansowymi). Obszarami narażonymi na korupcję są programy rozwoju miast, programy infrastrukturalne oraz lokalne opłaty i podatki. Stąd konieczne wydaje się rozpowszechnianie dobrych praktyk stosowanych w niektórych regionach lub lokalnych administracjach.

Kolejnym obszarem narażonym na korupcję jest sektor bankowy. Konieczne jest wprowadzenie tutaj większej integracji i przejrzystości operacji bankowych, tak z klientami, jak i pomiędzy bankami. Najistotniejsze jest zwalczanie tzw. zjawiska prania brudnych pieniędzy. Stąd w poszczególnych państwach członkowskich podejmowane są różne inicjatywy zmierzające do wyeliminowania z sektora bankowego wszelkich możliwości korupcyjnych.

Nie mniejsze zagrożenie dla powstawania zjawiska korupcji stwarzają firmy zagraniczne. Co jakiś czas media podają informacje o aferach, w których głównymi bohaterami są inwestorzy i politycy zwłaszcza uboższych państw, którzy za określoną korzyść majątkową wydają takie czy inne decyzje administracyjne. W konsekwencji Komisja Europejska sugeruje karać zarówno dającego, jak i przyjmującego łapówkę. Te same uwagi dotyczą większych rodzajów przedsiębiorstw.

Korupcja najczęściej jest powiązana z przestępczością zorganizowaną. Jej przedstawiciele dla realizacji swoich pozaprawnych czy bezprawnych działań dążą do pozyskania sympatii i łaskawości urzędnika państwowego czy lokalnego w zamian za określone korzyści majątkowe. Określenie poziomu zagrożenia przestępczością zorganizowaną i jej oceny dokonał w 2013 roku Europol.

WSKAZANIA KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA ZAKOŃCZENIE

Według Komisji Europejskiej mogą być różne przyczyny rodzące zjawisko korupcji. Ale jej walka zależy w dużej mierze od skutecznej polityki państwa czy Unii zmierzającej do jej likwidacji. Podstawowym narzędziem do walki z korupcją jest otwartość i przejrzystość. Taka polityka może zniechęcać do korupcji i przyczynić się do ujawnienia przestępstwa w momencie jego wystąpienia. Większość państw członkowskich już ma odpowiednie przepisy w tym zakresie, a tylko niektóre z nich są na drodze do przyjęcia takiego pra-

wa. Jedno państwo członkowskie opracowało nawet wniosek online, który oferuje przegląd wszystkich wydatków sektora publicznego od towarów i usług.

Skuteczność polityki antykorupcyjnej zależy też od ochrony informatorów. Należy zatem umożliwić czy otworzyć oficjalne kanały raportowania o przypadkach korupcji. Brak takiej ochrony zniechęca obywateli do takiego działania. Potrzeba też budować świadomość społeczną w tym zakresie.

W końcu niezwykle ważnym instrumentem do walki z korupcją, według Komisji Europejskiej, jest transparentność lobbingu. W skomplikowanym świecie polityki publicznej pożądanym jest, aby organy administracji publicznej prowadziły stały dialog z zewnętrznymi interesariuszami. Wszystkie zainteresowane strony powinny mieć możliwość wypowiedzenia się, ale powinno się to odbywać w sposób przejrzysty. Działalność lobbingowa może kreować ryzyko korupcji, wpływając np. na treść i kształt regulacji prawnych. Pożądanym jest zatem wprowadzenie we wszystkich państwach członkowskich dobrowolnej rejestracji lobbystów.

Takie mechanizmy mogą przyczynić się do tworzenia zarówno jasności i przejrzystości w relacjach między władzami publicznymi i zewnętrznymi interesariuszami. Jako takie, mogą pomóc zmniejszyć ryzyko korupcji. Do tej pory obszar ten został opracowany w stosunkowo nielicznych państwach członkowskich, choć niektóre inne państwa członkowskie mają przepisy lub zasady.

Literatura

- Anti-Corruption report, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm [dostęp: 3.09.2015].
- EU Anti-corruption report, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf [dostęp: 3.09.2015]. COM(2014) 38 final.
- Chodak, P. (2013). *Korupcja w wojsku naruszeniem fundamentów bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science” 4/19, s. 309–332. ISSN 1734-2031.
- Chodak, P. (2012). *Korupcja w Polsce – rzeczywista skala zjawiska*, „Journal of Modern Science” 4, s. 477–496. ISSN 1734-2031.
- Gross-Gołacka E. (2017). *Znaczenie koncepcji zarządzania różnorodnością dla respektowania praw człowieka w świetle teorii i doświadczeń organizacji*, „Roczniki Ekonomiczne” 10. ISSN 1899-9573.

- Matzke, M. (2012). *Helmut Kohl. Dramat osamotnionego eks-kanclerza*, <http://www.dw.com/pl/helmut-kohl-dramat-osamotnionego-eks-kanclerza/a-16258216> [dostęp: 3.09.2015].
- Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013–2018, <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pdf/Binder1.pdf> [dostęp: 3.09.2015].
- Sitek, M. (2012). *Bezpieczeństwo z perspektywy europejskiej. Rola Zespołu ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (Eurojust) w zwalczaniu korupcji*, „Journal of Modern Science” 4/15, s. 477–496. ISSN 1734-2031.
- Sitek, M. (2013). *Prawne ramy zwalczania korupcji w piłce nożnej*, „Journal of Modern Science” 4/19, s. 203–220. ISSN 1734-2031.
- Wójcicka, M. (2013). *Korupcja w polskim sektorze energetycznym*, „Journal of Modern Science” 4/19, s. 475–489. ISSN 1734-2031.
- Zawisza, J. (2013). *Korupcja narzędziem przestępstw we współczesnym świecie*, „Journal of Modern Science” 4/19, s. 187–202. ISSN 1734-2031.